

PACTOS DE INTEGRIDAD

PROYECTO INTEGRIDAD

OBJETIVO 2: INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Enero 2016

Directora del *Proyecto Integridad*: Ana Revuelta

Asesor Interno Objetivo 2: Dr. Manuel Villoria

Investigador Principal Objetivo 2: Dr. Esteban Arribas

Desde 2015 *Transparencia Internacional España* está desarrollando un proyecto de cuatro años de duración, a través de una convocatoria internacional de la *Siemens Integrity Initiative* y con supervisión del Banco Mundial. El Proyecto se llama “Implementación y evaluación de las políticas de integridad corporativa en el sector privado en España: un enfoque holístico”. Se divide en tres Objetivos o ejes temáticos, de los cuales el Objetivo 2 se centra en ‘Mejorar la integridad en la contratación pública en España a través del diseño e implementación de Pactos de Integridad’.

Este documento pretende informar de qué es un Pacto de Integridad de manera genérica y cómo puede llevarse a cabo, teniendo en cuenta que la realidad jurídico-política y social y el contexto específico del proceso de contratación determinarán el diseño y la implementación final de cada Pacto de Integridad.

Por otra parte, la Comisión Europea ha comenzado este año a promover el uso de Pactos de Integridad en proyectos financiados con fondos europeos, y *Transparencia Internacional* ha sido elegida como *partner*. TI España se suma a esta iniciativa y para ello busca la colaboración de las administraciones públicas españolas, empresas y sociedad civil para desarrollar **proyectos piloto** de Pactos de Integridad, que se conviertan en referencia europea y mundial para la mejora de la integridad en la contratación pública.

¿QUÉ SON LOS PACTOS DE INTEGRIDAD?

Los Pactos de Integridad responden a la preocupación por consolidar sistemas de contratación pública eficientes y eficaces, y que respeten los principios de transparencia, concurrencia e igualdad de trato para prevenir los riesgos de corrupción.

Reducir la corrupción en la contratación pública es crucial para evitar el malgaste de fondos públicos y garantizar un uso adecuado y eficiente del dinero de los contribuyentes. Además, contribuye a mejorar la imagen y afianzar la confianza en los gobiernos y las decisiones políticas. Para las empresas licitantes, es importante asegurar que compiten en igualdad de condiciones, con las garantías de que ninguna se imponga sobre las demás mediante comisiones ilícitas o acuerdos colusorios.

El Pacto de Integridad (PI) es una idea-herramienta destinada a autoridades gubernamentales y empresas licitadoras que ha sido desarrollada por la organización *Transparency International*, con el propósito de reducir la corrupción y el despilfarro en las contrataciones del sector público. La propuesta exige la colaboración de las partes contratantes del sector gubernamental y privado para implementar el PI, facilitado por una organización de la sociedad civil (OSC) y grupo monitor independiente que contribuirá a supervisar en todas las fases de la contratación que el pacto se cumple.

El Pacto de Integridad implica, **para una contratación específica, diseñar el proceso de manera que todas las partes involucradas se comprometan a una conducta íntegra**, desde la redacción de los pliegos hasta la conclusión del contrato. Las empresas licitantes hacen explícito por escrito su respeto a la libre competencia, absteniéndose de acuerdos colusorios, o de ofrecer o aceptar sobornos. Por su parte, la administración pública reitera la observancia de los principios de publicidad, transparencia, competencia, confidencialidad, igualdad de trato y no discriminación. Bajo la supervisión de un monitor independiente, generalmente un grupo de personas expertas contratado o facilitado por una organización de la sociedad civil (por ejemplo un capítulo local de Transparency International), el Pacto implica un seguimiento para comprobar que todas las partes signatarias respetan los compromisos asumidos y confiere más transparencia a los procesos de contratación exponiéndolos al “control” de la sociedad civil y del público en general. Cuanto mejor definidos estén los compromisos, mejores resultados se podrán obtener con un buen monitoreo. En definitiva, no se trata sólo de una declaración general de principios, sino de asegurar que los compromisos se cumplen.

OBJETIVO

El Pacto de Integridad pretende, en un proceso de contratación específico, prevenir o evitar prácticas tales como la colusión, el prediseño y manipulación de ofertas, las modificaciones fraudulentas, el abuso de la urgencia, la información privilegiada o los conflictos de interés. Persigue los siguientes objetivos generales:

- » **Prevenir actividades corruptas e ilícitas**
- » **Controlar que todas las partes cumplan con el contrato y compromisos asumidos**
- » **Dar mayor transparencia al proceso de contratación pública e informar a la ciudadanía**
- » **Resolver irregularidades y permitir que se apliquen sanciones a los actores que incumplan**

Estos objetivos deben ser concretados y detallados en términos de referencia para cada Pacto que se establezca, de forma que las partes opinen e incluyan los temas que consideren necesarios para adaptarlos a la realidad del proceso contractual.

REQUISITOS Y ALCANCE

Al diseñar un Pacto de Integridad se deben considerar todos los riesgos en todas las fases de la contratación, desde la evaluación de necesidades, la preparación de pliegos, la selección del contratista, la adjudicación y suscripción del contrato, la ejecución del contrato, las modificaciones, pagos y contabilidad, la auditoría y

clausura (cuando corresponda). Por otra parte, se debe contemplar un buen sistema de monitoreo independiente, sin perjuicio del que la Administración realice.

La incorporación exitosa de un Pacto de Integridad a un proceso de contratación pública requiere:

- » **Voluntad y compromiso políticos** que pueden fortalecerse mediante estrategias de comunicación para que todos los actores comprendan sus roles y responsabilidades.
- » **Búsqueda de máxima transparencia** en todas las instancias del proceso de contratación.
- » **Monitoreo independiente, idóneo y responsable.** Un sistema de monitoreo puede estar integrado por un grupo heterogéneo de actores con capacidades técnicas y buena reputación (incluyendo idealmente a expertos jurídicos, técnicos y de transparencia).
- » **Recursos y capacidades:** el coste de implementar la herramienta y el monitor depende de las particularidades del proyecto y en todo caso representa un porcentaje mínimo del total.
- » **Adaptación de la idea-herramienta al contexto concreto.**

Los elementos del éxito han de ser definidos previamente para cada caso concreto, de forma que la experiencia de un “piloto” o primer Pacto permita mejorar los siguientes. Por ejemplo, se puede considerar un éxito identificar un caso de corrupción, o bien detener una contratación que no iba bien, o que culmine el proceso de contratación con satisfacción de todas las partes, o mejorar la credibilidad del proceso gracias a más claridad y participación.

EN LA PRÁCTICA

El mayor problema en la contratación pública es que las leyes existen pero no se aplican de manera rigurosa. Los Pactos de Integridad buscan facilitar la implementación de la ley, por ello pueden ponerse en práctica sin modificar la legislación vigente y no son redundantes. Por el contrario, pretenden acercar las normas sociales a las legales, adaptando el comportamiento de las partes a los estándares ideales.

Un Pacto se adecúa a todo tipo de contratos, siempre que las decisiones se adopten mediante un proceso competitivo. En lo posible, el Pacto debe contemplar todas las actividades relacionadas con el contrato (planificación, diseño, licitación, contratación, implementación y conclusión) o bien una parte de estas.

Los tres documentos importantes a preparar y adoptar por el organismo contratante y la organización de la sociedad civil son: (a) el Memorandum de Acuerdo (MdA), (b) el Pacto de Integridad; y (c) los Términos de Referencia (TDR) para el monitor independiente (MI). Implementar el Pacto de Integridad implica, de manera genérica, varios pasos:

1. **Evaluar la aplicabilidad de un PI por un organismo público:** Los actores, y en primer lugar la autoridad pública, se familiarizan con el concepto y los potenciales problemas de corrupción y/o ineficiencia en sus mecanismos de contratación pública para elegir un proyecto adecuado. Se identifican los requisitos (apoyo, capacidades) y se consiguen los fondos y recursos necesarios.

2. **Diseñar el PI específico:** Se adapta el tipo de PI adecuado para el caso concreto, incluido el sistema de monitoreo. Es importante definir previamente qué se considerará “éxito” (por ejemplo, detectar un caso de corrupción, detener un proceso o por el contrario mejorar su credibilidad gracias a la transparencia y participación, conseguir que culmine el proceso con satisfacción para todas las partes, etc.), en qué momento valorarlo y cómo y cuándo informar a la ciudadanía. Se establecen los términos del acuerdo y las sanciones para los oferentes en caso de incumplimiento (por ejemplo, exclusión del contrato, responsabilidad por daños e inhabilitación para participar en futuras oportunidades de licitación).
3. **Actividades previas a la licitación:** Se prepara y suscribe el MdA por el organismo público contratante y la OSC que facilita el proceso. Cuando corresponda, se organizan las audiencias públicas y revisan los documentos de licitación. Las partes (organismo público y empresas oferentes) acuerdan las obligaciones y compromisos, las posibles sanciones, el sistema de monitoreo y los mecanismos de solución de controversias y participación de actores relevantes.
4. **Suscribir el PI** por la “Autoridad/organismo contratante” y por cada oferente.
5. **Monitorear el PI:** El grupo monitor examina los documentos e informes, coordina audiencia(s) pública(s), revisa los documentos, recaba información sobre denuncias tras la contratación, hace inspecciones, pide explicaciones, etc. En definitiva, verifica que los compromisos se cumplan.

VENTAJAS DE LOS PROYECTOS PILOTO

Los Pactos de Integridad ofrecen la posibilidad de analizar en detalle uno o varios procesos de contratación pública, identificar riesgos de corrupción y malas prácticas y evaluar posibles soluciones, además de dotar de mayor transparencia al proceso. Una vez testado un Pacto en un proceso de contratación pública, la administración u organismo público dispone de un conocimiento y experiencia relevantes para utilizarlos en todas o parte de sus licitaciones públicas y mejorar con ello su reputación de institución íntegra.

CONCLUSIÓN

El Pacto de Integridad puede contribuir de manera significativa a reducir la corrupción e irregularidades en los procesos de contratación pública. Cuando su diseño, implementación y monitoreo se cumplen de manera adecuada y se cuenta con el compromiso de todas las partes, el Pacto mitiga eficazmente los riesgos de corrupción en la contratación pública y mejora la credibilidad y legitimidad de estos procesos. Para ello son aspectos clave la voluntad política y la independencia del grupo de monitoreo. El Pacto de Integridad no requiere cambios legales previos, aunque puede conducir posteriormente a reformas en la legislación. Es complementario de otros enfoques y herramientas para mejorar los procesos de contratación pública.